Legislative Assembly of Ontario

Assemblée Législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE POLICY

REPORT ON THE REVIEW OF EMERGENCY MANAGEMENT LAW IN ONTARIO

1st Session, 38th Parliament
53 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Justice Policy
Report on the review of emergency management law in Ontario

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Étude de la législation sur les mesures d'urgence en Ontario.
ISBN 0-7794-7108-3

1. Emergency management—Law and legislation—Ontario. 2. Emergency management—Ontario. I. Title. II. Title: Étude de le législation sur les mesures d'urgence en Ontario.

HV551.5.C2 O57 2004 344.71305'34 C2004-964012-7E

105-01643/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée Legislative de l'Ontario

The Honourable Alvin Curling, MPP,
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Justice Policy has the honour to present its Report on the Review of Emergency Management Law in Ontario and commends it to the House.

Mike Colle, MPP,
Acting Chair

Queen's Park
November 2004

MEMBERSHIP OF THE

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE POLICY*

1st Session, 38th Parliament

DAVID ORAZIETTI
Chair

BOB DELANEY
Vice-Chair

MIKE BROWN

JIM BROWNELL

BOB DELANEY

KEVIN FLYNN

FRANK KLEES

PETER KORMOS

DAVID ORAZIETTI

MARIO G. RACCO

ELIZABETH WITMER

KATCH KOCH
Clerk of the Committee

DOUGLAS ARNOTT
Clerk pro tem. of the Committee

MARGARET DRENT and AVRUM FENSON
Research Officers

*Tim Hudak was replaced by Elizabeth Witmer on October 12, 2004

Wayne Arthurs, Laurel C. Broten, Mike Colle, Garfield Dunlop, Liz Sandals, and David Zimmer served as ongoing substitutions

SUBSTITUTIONS TO MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON JUSTICE POLICY WHO PARTICIPATED IN THE COMMITTEE'S DELIBERATIONS

WAYNE ARTHURS

LAUREL C. BROTEN

MIKE COLLE

VIC DHILLON

GARFIELD DUNLOP

JEFF LEAL

SHAFIQ QAADRI

LIZ SANDALS

JOHN WILKINSON

TONY C. WONG

DAVID ZIMMER

CONTENTS

REVIEW OF EMERGENCY MANAGEMENT LAW IN ONTARIO 1
The Committee's mandate 1
Hearings and other Committee activities 1
The Committee's deliberations 2
Beyond the *Emergency Management Act* 2

RECOMMENDATIONS 5
Planning, preparedness and training 5
Financing emergency response and pre- and post-emergency costs 6
Labour and employment issues 7
Medical and health issues 7
Animal health issues 8
Transportation issues 8
Communications 9

WITNESSES AND SUBMISSIONS 10
Ontario Ministries, agencies, and officials 10
Municipalities, organizations, individuals, and other jurisdictions 12

REVIEW OF EMERGENCY MANAGEMENT LAW IN ONTARIO

The Committee's mandate

Emergency legislation should be designed for extraordinary circumstances. There have been only two provincial emergencies declared in the history of Ontario: the SARS Outbreak, and the Electricity Blackout of 2003. However, these two provincial emergencies, along with the Ice Storm of 1998 and the September 11, 2001 Terrorist Attacks in the U.S., have focussed public attention on the adequacy of Ontario's emergency powers which, when compared to other jurisdictions' emergency preparedness and response statutes, lack clarity as to specific powers to be exercised in times of emergency in our province.

Accordingly, on June 29, 2004 a motion passed unanimously in the Ontario Legislative Assembly providing that the Standing Committee on Justice Policy was to meet

- to review and report on the adequacy of Ontario's emergency management statutes;
- to authorize the text of a draft bill; and
- to submit its Final Report to the Legislative Assembly by November 1, 2004.

Hearings and other Committee activities

Public hearings were held in Toronto on August 3–5, 16–19, 23–26, and October 13 and 14. All Members of the Committee were individually free to invite deputants to appear before the Committee, or to suggest deputants to be invited. All individuals and groups who sought to appear were invited as well.

Deputants included representatives from Ontario Ministries, emergency services workers, representatives from out-of-province emergency management organizations who spoke to the Committee by teleconference, other organizations, and private citizens. As well, in order to facilitate a thorough dialogue and exchange of ideas, individuals with expertise across a wide range of areas were invited to participate in expert panels with members of the Committee.

In all, the Committee heard in person or by teleconferencing from 92 people—88 of them representing 53 organizations, including Ontario Ministries. Written testimony was received from three individuals and on behalf of 17 organizations which did not appear. A detailed list of participants is set out at the end of this Report.

The Committee asked Ontario Ministries to provide a written analysis of the powers available in existing statutes under each Ministry's responsibility which may be turned to in times of emergency and crisis. The Committee also compared

in detail the provisions of emergency statutes across Canada and the United States.

The Committee's deliberations

The Committee's mandate gave it an opportunity, unusual for a Standing Committee, to hear from Ontarians, front-line workers, and experts, among others, before legislation was drafted. As set out in detail in the official reports of the debates and in the written submissions, the Committee heard from numerous witnesses who expressed concern with regard to a lack of specific statutory powers available in Ontario's *Emergency Management Act* which in their view were necessary to ensure the safety of Ontarians and for effective response to any future provincial emergencies.

In contrast, the Committee also heard evidence about the need to limit the situations in which these special powers may be used, and has sought to achieve a proper balance between effective response to an emergency and individual rights by incorporating reporting requirements so as to provide for accountability in the exercise of emergency powers.

Among other issues the Committee also considered what line should divide emergencies that would justify the use of powers under an emergency statute from those that should be dealt with by other, more restricted powers, under other statutes.

The Committee considered and addressed the fact that witnesses repeatedly identified the need to establish clear authority for the management of provincial emergencies.

The draft Emergency Management Statute Law Amendment Act, 2004 incorporates the results of these deliberations.

Beyond the *Emergency Management Act*

An emergency statute governing provincial emergencies is part of an integrated and coherent response to emergency management.

The Committee presents a draft statute, which it believes will facilitate effective emergency management through mitigation, prevention, detection, response, recovery, and evaluation.

Among the recommendations the Committee received which it does not propose for inclusion in the draft statute are some it nevertheless believes should be part of Ontario's preparedness and capacity for response to emergencies—both provincially-declared emergencies, and others. The Committee wishes to highlight these, and therefore submits 22 recommendations in this Report to be considered by the government as part of a coherent response. The Committee is of the view that these recommendations will add to the tools the province and others

need to prevent, mitigate and respond to disasters, and to promote public good by protecting safety and health of all Ontarians.

For their assistance to the Committee in its review of Ontario's emergency management law, the Committee wishes to thank the Clerk of the Committee, Katch Koch; the Clerk Pro Tem, Douglas Arnott; Albert Nigro, Legislative Counsel; and Avrum Fenson and Margaret Drent, lawyers with the Research and Information Services.

RECOMMENDATIONS

Planning, preparedness and training

Municipalities and the provincial government are required by Ontario's present *Emergency Management Act* to attain essential levels of emergency planning by December 31, 2004, enhanced standards by December 31, 2005, and a comprehensive level of planning by December 31, 2006. The Committee heard that these goals will be difficult to achieve without support from senior levels of government.

1. The Committee recommends that sufficient resources be allocated by all levels of government in order to ensure the attainment of established emergency planning goals.

Ontario's emergency preparedness headquarters will be at the centre of a managed response to any future emergencies in Ontario.

2. The Committee recommends that the government ensure that Ontario has a state-of-the-art facility to facilitate emergency management and coordinate a provincial response.

Unorganized territories, and Northern, remote and rural communities all face special challenges when undertaking emergency planning with limited resources for vast geographic areas with small populations. These communities could benefit from emergency management coordination, support, and training, such as established by the Moose Cree First Nation Training Centre, which was described to the Committee.

3. The Committee recommends that the government clearly define ministry-by-ministry responsibility for emergency planning in unorganized territories.

4. The Committee recommends that the government consider the special emergency planning, preparation and training needs of Northern, remote, and rural communities, and examine innovative models which may better meet the needs of these communities.

Effective management and response to emergencies require the participation of key sectors, both public and private. As was apparent during the SARS crisis, one such key player is the health care sector, which accordingly should be at the forefront of emergency planning. Likewise, the Committee heard that major utilities and communications service providers should be involved in emergency planning.

5. The Committee recommends that the government require that health care institutions participate in municipal emergency planning, and that the government designate hospitals as priority services in municipal

emergency plans to ensure priority access to water supplies, fuel, and telecommunications during an emergency.

6. The Committee recommends that the utility and communications sector participate in local emergency planning and emergency exercises, including the development of procedures to prioritize fuel distribution to Ministries, federal departments, providers of critical communications infrastructure, and others, during an emergency.

Waste disposal issues can aggravate emergencies or become emergencies in themselves—such as in the case of disposal of animal carcasses in the event of an animal disease outbreak, or the disposal of damaged property in the aftermath of a natural disaster.

7. The Committee recommends that the government identify the problems that can arise out of waste disposal in the context of emergencies, and seek to coordinate the planning and remedies required for the safe handling of waste in these circumstances.

Regular and proper training as well as coordinated response exercises are of critical importance to efficient emergency management and response.

8. The Committee recommends that the Commissioner of Emergency Management (i) develop a set of best practices for emergency management training, and (ii) conduct provincial emergency simulation exercises.

Financing emergency response and pre- and post-emergency costs

The delivery of prompt financial assistance to aid victims of a disaster is an important feature in assisting communities suffering from the disaster's effects to undertake important repairs, restoration and cleanup.

9. The Committee recommends that the government establish a mechanism by which early partial funding may be made promptly in the event of a disaster, as was the case in Peterborough after the flood of 2004.

Prevention is an integral component of emergency management and, accordingly, one of the necessary responses to an emergency is preparation in anticipation of the next emergency.

10. The Committee recommends that the government ensure that a portion of funds spent on disaster recovery be expended in the affected community to improve infrastructure in order to help prevent or mitigate the effects of a future emergency in that community.

Cost sharing among levels of government was cited by witnesses as constituting a barrier which may slow a municipality's response to and recovery from a disaster.

11. The Committee recommends that the government establish a method for resolving cost-sharing disputes between municipalities and senior levels of government.

Labour and employment issues

Emergencies put special stress on workers and employers where work is temporarily interrupted, or otherwise affected by the emergency. In a declared emergency under the *Emergency Management Act* it is necessary to ensure that help is available, while at the same time acknowledging (i) statutory and contractual employment, labour, and occupational health and safety standards, and (ii) issues under the *Human Rights Code*.

12. The Committee recommends that the government seek to facilitate the development of protocols under which management and employees can deal with the extraordinary circumstance of an emergency.

13. The Committee recommends that the government review labour and employment legislation with a view to ensuring that the tools needed to respond adequately to a provincial emergency are available.

Preventing the spread of communicable diseases such as SARS, and ensuring a proper response by the public health system requires open communication between those on the front line, hospital administrators, and government representatives. Sec. 95(4) of the *Health Protection and Promotion Act* protects employees who report occurrences of communicable or reportable diseases, but does not protect, for example, individuals who raise concerns about how disease is being addressed by the public health system.

14. The Committee recommends that government protect employees who, in good faith, raise concerns about public health and other emergency risks by codifying whistleblower protection.

Medical and health issues

During the Committee's deliberations the government introduced amendments to the *Health Protection and Promotion Act*. Later this year, the Independent Commission to Investigate the Introduction and Spread of SARS (the Campbell Commission) will make recommendations with respect to legislative changes to address infectious diseases outbreaks, among other things. The Committee's comments below address other medical and health issues that were brought to its attention.

15. The Committee recommends that the government incorporate recent technological advances into its communications infrastructure for use by health care providers in emergencies, and encourage other measures to

facilitate the communication of information about an emerging medical disaster.

16. The Committee recommends that health care workers be provided with appropriate safety apparel and equipment, as well as training appropriate for emergency response.

Animal health issues

Recent events involving BSE (bovine spongiform encephalopathy) and avian flu have highlighted the need for a coordinated provincial response to animal health issues. Unlike other provinces, Ontario does not have a statute which comprehensively addresses animal health issues.

17. The Committee recommends that the government introduce an Animal Health Act with a purpose parallel to that of the *Health Protection and Promotion Act.* The statute should provide, among other things, for (i) authority to restrict animal movement in order to prevent the spread of contagious diseases, and to seal the provincial border; (ii) a biosecurity strategy for livestock, poultry, and for meat products; and (iii) a framework for an Ontario emergency veterinary network.

18. The Committee recommends that an independent office of Chief Veterinary Officer of Health be established. The office must have authority over animal health issues in the province.

19. The Committee recommends that the government examine the need to establish a provincial Animal Health Laboratory with a Level 3 capability.

Transportation issues

Ensuring the safe and efficient transport of Ontario's goods and people during an emergency will require a coordinated effort among all components of the transportation sector.

20. The Committee recommends that the government develop a comprehensive transportation management plan to ensure the movement of people, goods and services in a provincial emergency.

Communications

Communication among government, emergency responders and Ontarians is critical to effective management of emergencies.

21. The Committee recommends that the government take the appropriate steps to enable the Broadcast and Recording Service of the Legislative Assembly of Ontario to transmit messages and information during a provincial emergency.

22. The Committee recommends that advantage be taken of innovations in communication technology in the management of emergencies.

WITNESSES AND SUBMISSIONS

The Committee is grateful to the groups, Ministries, other public bodies, and individuals who appeared or submitted written evidence.

Some whose names appear below asked to appear or submitted opinions to the Committee on their own initiative. All who asked to appear were invited to do so, and the Committee wishes to record its appreciation for the participation of those who volunteered.

Ontario Ministries, agencies, and officials

Those Ministries and other public bodies which appeared before the Committee during the hearings are listed together with the names of the persons who represented them (most appearances were accompanied or followed by written evidence as well).

In addition, all the Ministries listed provided written responses at the Committee's request for a description of the emergency powers contained in the statutes under the administration of each Ministry.

Management Board Secretariat
Mr Malcolm Smeaton
Ms Patricia Powell

Ministry of Agriculture and Food
Mr Don Taylor
Dr Maurice Bitran

Ministry of the Attorney General
Mr John Twohig
Mr Graham Boswell

Ministry of Community and Social Services

Ministry of Community Safety and Correctional Services / Emergency Management Ontario
Dr James Young
Mr Jay Lipman
Mr Neil McKerrell
Ms Monique Guibert

Ministry of Consumer and Business Services

Ministry of Culture

Ministry of Economic Development and Trade

Ministry of Energy
Ms Rosalyn Lawrence
Mr Paul Murphy

Ministry of the Environment
Mr Michael Williams
Mr Gary Zikovitz

Ministry of Finance

Ministry of Health and Long-Term Care
Dr Sheela Basrur
Ms Allison Stuart

Ministry of Labour
Mr John Vander Doelen
Ms Marcelle Crouse

Ministry of Municipal Affairs and Housing
Ms Diana Jardine

Ministry of Natural Resources
Mr Jack McFadden

Ministry of Northern Development and Mines

Ministry of Transportation
Mr Malcolm MacLean

Office of the Fire Marshal
Mr Doug Crawford
Mr Barry McKinnon

Office of the Information and Privacy Commissioner
Ms Mary O'Donoghue

Office of the Premier, Hon Dalton McGuinty

Ontario Provincial Police
Mr Maurice Pilon

Municipalities, organizations, individuals, and other jurisdictions

All organizations followed by indented names appeared before the Committee or participated in a teleconference.

Individuals presenting on their own behalf who appeared before the Committee are noted with an asterix. Most appearances were accompanied or followed by written evidence as well.

Others listed were represented by written submissions only.

ARCH—A Legal Resource Centre for Persons with Disabilities

Alberta, Emergency Management
Mr Dave Redman

Bell Canada
Ms Kelly McDougald
Mr Claude Elliott

Birznieks, Ms Teresa

California Office of Homeland Security
Mr David Zocchetti

Canadian Association of Chain Drug Stores

Canadian Bankers Association
Mr Rex Pattison
Mr Ron Baird

Canadian Centre for Emergency Preparedness (CEEP)
Mr Adrian Gordon

Canadian Civil Liberties Association
Mr Alan Borovoy

Canadian Federation of Independent Business
Ms Judith Andrew
Mr Bruce Power
Mr Frank Saunders

Canadian Nuclear Safety Commission
Mr André Régimbald
Mr Michael Callighen

Canadian Red Cross, Ontario Zone
Mr Gordon Moore
Mr Steve Armstrong

Chicken Farmers of Ontario
Mr William Bearss
Mr Chris Vanderkooy

Clement, Mr Tony*—Former Ontario Minister of Health and Long-Term Care

Coalition of Muslim Organizations of Canada
Mr Irfan Syed

Collenette, Hon David, PC*—Former Minister of National Defence and Minister of Transport

Crisis Management Specialists
Mr Alan Bell
Mr Brian Hay

CUPE—Canadian Union of Public Employees
Ms Risa Pancer

Dairy Farmers of Ontario
Mr Gordon Coukell
Mr Robert Bishop

Electricity Distributors Association

Enbridge Inc
Mr William Bishop

Greater Toronto Airports Authority
Mr Keith Medenblik
Mr Scott Smith
Mr Jim Bertram

Guelph, City of

Halton, Regional Municipality of

Insurance Bureau of Canada
Mr Mark Yakabuski

Kollek, Dr. Daniel—Associate Professor, Emergency Medicine, McMaster University

Low, Dr Donald*—Chief Microbiologist, Mt Sinai Hospital, Professor of Laboratory Medicine and Pathobiology, University of Toronto

Moose Cree First Nation
Mr Doug Cheechoo
Chief Norm Hardisty, Jr

National Emergency Management Association Conference, New York, Sept. 2004

Nova Scotia Emergency Measures Organization
Mr Mike Lester

Ontario Association of Chiefs of Police
Mr Greg Stasyna

Ontario Association of Fire Chiefs
Mr Rob Browning

Ontario Association of Medical Radiation Technologists

Ontario Hospital Association
Ms Janet Beed
Mr Barry Monaghan

Ontario Medical Association

Ontario Paramedic Association
Mr Robert Burgess

Ontario Trucking Association
Mr David Bradley
Mr Barrie Montague

Ontario Volunteer Emergency Response Team (OVERT)
Mr Shane Harbinson
Mr Steve Rowland

OPSEU—Ontario Public Service Employees' Union
Ms Leah Casselman
Mr Tim Hadwen

Ottawa, City of
Mr John Ash

Pacific Security Expo—Oakland, California, October 2004

Peterborough, City of
Mr Lee Grant

Police Association of Ontario
Mr Bruce Miller

Poultry Industry Council
Ms Deborah Whale

Poultry Industry Council and **Ontario Ministry of Agriculture and Food** conference on avian influenza

Provincial Council of Women of Ontario

Public Protection Action Committee / Global Warming Prevention Technologies Inc
Mr Ian Hood
Mr Steve Poulos

Québec—ministère de la Sécurité publique
M Luc Crépeault
M Denis Racicot
Mme Lise Asselin
M Georges Beauchemin

Radiation Safety Institute of Canada
Dr Fergal Nolan
Dr Reza Moridi

Registered Nurses Association of Ontario
Ms Doris Grinspun

Royal Canadian Mounted Police
Mr Marty Van Doren

Sarnia, City of
Mr Terry McCallum
Mr Cal Gardner

SEIU—Service Employees International Union Canada
Ms Marcelle Goldenberg

Smit, Dr Barry*—Canada Research Chair in Global Environmental Change, Guelph

Toronto, City of
Mr Peter Macintyre
Mr Warren Leonard
Dr Bonnie Henry

Vaughan, City of

Walsh, Mr Gary Robert—Former Metro Toronto Ambulance Officer

Windsor, City of, and County of Essex
Mr John Skorobohacz

York, Regional Municipality of

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée Legislative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE

RAPPORT SUR L'ÉTUDE DE LA LÉGISLATION SUR LES MESURES D'URGENCE EN ONTARIO

1re session, 38e législature
53 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent de la justice
Étude de la législation sur les mesures d'urgence en Ontario

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Report on the review of emergency management law in Ontario.
ISBN 0-7794-7108-3

1. Gestion des situations d'urgence—Droit—Ontario. 2. Gestion des situations d'urgence—Ontario. I. Titre. II. Titre: Report on the review of emergency management law in Ontario.

HV551.5.C2 O57 2004 344.71305'34 C2004-964012-7F

Legislative
Assembly
of Ontario

Assemblée
Législative
de l'Ontario

L'honorable Alvin Curling,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent de la justice a l'honneur de présenter son rapport sur l'étude de la législation sur les mesures d'urgence en Ontario et le confie à l'Assemblée.

Le président par intérim du comité,

Mike Colle

Queen's Park
Novembre 2004

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE*

1re session, 38e législature

DAVID ORAZIETTI
Président

BOB DELANEY
Vice-président

MIKE BROWN

JIM BROWNELL

BOB DELANEY

KEVIN FLYNN

FRANK KLEES

PETER KORMOS

DAVID ORAZIETTI

MARIO G. RACCO

ELIZABETH WITMER

KATCH KOCH
Greffier du comité

DOUGLAS ARNOTT
Greffier intérimaire du comité

MARGARET DRENT et AVRUM FENSON
Recherchistes

*Tim Hudak a été remplacé par Elizabeth Witmer le 12 octobre 2004

Wayne Arthurs, Laurel C. Broten, Mike Colle, Garfield Dunlop, Liz Sandals, and David Zimmer ont régulièrement servi de remplacement.

DÉPUTÉS QUI ONT REMPLACÉ DES MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET QUI ONT PARTICIPÉ AUX TRAVAUX DE COMITÉ

WAYNE ARTHURS

LAUREL C. BROTEN

MIKE COLLE

VIC DHILLON

GARFIELD DUNLOP

JEFF LEAL

SHAFIQ QAADRI

LIZ SANDALS

JOHN WILKINSON

TONY C. WONG

DAVID ZIMMER

TABLE DES MATIÈRES

ÉTUDE DE LA LÉGISLATION SUR LES MESURES D'URGENCE EN ONTARIO 1
Mandat du Comité 1
Audiences et autres activités du Comité 1
Délibérations du Comité 2
Au-delà de la *Loi sur la gestion des situations d'urgence* 2

RECOMMANDATIONS 5
Planification, préparation à l'intervention et formation 5
Financer l'intervention d'urgence, et les coûts antérieurs et postérieurs à une situation d'urgence 6
Questions de travail et d'emploi 7
Questions médicales et de santé 8
Questions d'hygiène vétérinaire 8
Questions de transport 9
Communications 9

TÉMOINS ET MÉMOIRES 10
Ministères, organismes et fonctionnaires de l'Ontario 10
Municipalités, organisations, individus et autres administrations 12

ÉTUDE DE LA LÉGISLATION SUR LES MESURES D'URGENCE EN ONTARIO

Mandat du Comité

La législation sur les mesures d'urgence devrait être conçue pour répondre à des circonstances extraordinaires. Deux situations d'urgence seulement ont été déclarées pour l'ensemble de la province dans l'histoire de l'Ontario : la crise du SRAS et la panne d'électricité générale de 2003. Ces deux situations d'urgence provinciales, combinées à la crise du verglas de 1998 et aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, ont cependant eu pour effet de diriger l'attention du public sur le caractère adéquat des pouvoirs de l'Ontario en cas d'urgence qui, comparativement aux pouvoirs que confèrent les lois d'autres administrations en matière d'intervention en cas d'urgence, manquent de clarté quant aux pouvoirs précis qui doivent être exercés en situation d'urgence dans notre province.

C'est pour cette raison que, le 29 juin 2004, l'Assemblée législative de l'Ontario a adopté à l'unanimité une motion aux termes de laquelle le Comité permanent de la justice devait se réunir pour

- étudier le caractère adéquat de la législation sur les mesures d'urgence en Ontario et ensuite faire rapport;
- donner son aval à la version provisoire d'un projet de loi;
- déposer son rapport final devant l'Assemblée législative au plus tard le 1er novembre 2004.

Audiences et autres activités du Comité

Le Comité a tenu des audiences publiques à Toronto du 3 au 5, du 16 au 19 et du 23 au 26 août ainsi que les 13 et 14 octobre. Chaque membre du Comité a pu, à sa discrétion, inviter toute personne ou organisation dont il souhaitait la comparution devant le Comité ou proposer qu'elle soit invitée. Tous les individus et groupes qui en ont fait la demande ont été invités également à comparaître.

Des représentants des ministères ontariens, des travailleurs des services d'urgence, des représentants d'organismes de gestion des mesures d'urgence de l'extérieur de la province qui ont présenté leurs observations au Comité par téléconférence, d'autres organisations et de simples citoyens, pour ne nommer que ceux-là, se sont donc adressés au Comité. De plus, pour faciliter un dialogue et un échange de points de vue approfondis, le Comité a invité des particuliers possédant des connaissances spécialisées dans un large éventail de domaines à se joindre à des groupes d'experts avec des membres du Comité.

Au total, le Comité a entendu, en personne ou par voie de téléconférences, 92 personnes — 88 d'entre elles représentant 53 organisations, dont les ministères ontariens. Le Comité a reçu les témoignages écrits de trois particuliers et pour le compte de 17 organisations qui n'ont pas comparu. Une liste détaillée des participants est annexée à la fin du rapport.

Le Comité a demandé à chacun des ministères ontariens de fournir une analyse écrite des pouvoirs qui sont prévus dans les lois qui relèvent actuellement de leur responsabilité et qu'ils peuvent invoquer en situation d'urgence et de crise. Le Comité a également comparé dans le détail les dispositions contenues dans les lois sur les mesures d'urgence ailleurs au Canada et aux États-Unis.

Délibérations du Comité

Grâce au mandat qui lui a été confié, le Comité a eu la possibilité, ce qui est inhabituel pour un comité permanent, d'entendre les témoignages d'Ontariens, de travailleurs de première ligne et d'experts, pour n'en nommer que quelques uns, avant que la législation ne soit rédigée. Ainsi qu'il est expliqué en détail dans les comptes rendus officiels des débats et dans les observations écrites, le Comité a pu entendre de nombreux témoins qui se sont dits inquiets de l'absence, dans la *Loi sur la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario, de pouvoirs explicites qui, à leur avis, sont nécessaires pour assurer la sécurité des Ontariens et pour intervenir efficacement en situation d'urgence provinciale.

En revanche, le Comité a entendu également des témoignages ayant trait à la nécessité de limiter les situations dans lesquelles ces pouvoirs extraordinaires peuvent être invoqués; il a donc tenté d'établir un juste équilibre entre une intervention efficace en situation d'urgence et les droits individuels en incorporant des obligations de rendre compte de manière que l'exercice des pouvoirs d'urgence soit assorti d'une responsabilisation.

Entre autres questions, le Comité s'est penché également sur la différence qu'il y a lieu d'établir entre les urgences qui justifient le recours à des pouvoirs prévus dans une loi sur les mesures d'urgence et les urgences qu'il faut régler au moyen d'autres pouvoirs plus restreints, prévus dans d'autres lois.

Le Comité s'est penché également sur le fait que des témoins ont à maintes reprises signalé la nécessité d'établir une autorité claire en matière de gestion des situations d'urgence provinciales.

La version provisoire de la *Loi de 2004 modifiant des lois en ce qui a trait à la gestion des situations d'urgence* tient compte des résultats de ces délibérations.

Au-delà de la *Loi sur la gestion des situations d'urgence*

L'adoption d'une loi sur les mesures d'urgence qui gouverne les situations d'urgence provinciales s'inscrit dans le cadre d'une réponse intégrée et cohérente à la gestion des situations d'urgence.

Le Comité présente une version provisoire d'une loi qui, à son avis, facilitera la gestion efficace des situations d'urgence grâce à des mesures d'atténuation, de prévention, de détection, de réponse, de rétablissement et d'évaluation.

Au nombre des recommandations que le Comité a reçues et dont il ne propose pas l'inclusion dans la version provisoire de la loi, certaines sont tout de même, à son avis, des recommandations qui devraient faire partie de la préparation à l'intervention de l'Ontario en situation d'urgence — les déclarations de situations d'urgence provinciales, notamment. Désireux de mettre ces recommandations en évidence, le Comité formule par conséquent dans le présent rapport 22 recommandations dont le gouvernement doit tenir compte aux fins d'une intervention cohérente. Le Comité est d'avis que ces recommandations viendront s'ajouter aux outils dont la province et d'autres entités ont besoin pour prévenir les désastres, en atténuer les effets et y faire face, et pour promouvoir le bien-être public en protégeant la santé et la sécurité de tous les Ontariens.

Le Comité aimerait remercier le greffier du Comité, Katch Koch, le greffier intérimaire, Douglas Arnott, Albert Nigro, conseiller législatif, ainsi que Avrum Fenson et Margaret Drent, avocats, Services de recherches et d'information, pour l'aide qu'ils ont offerte au Comité dans son étude de la législation sur les mesures d'urgence en Ontario.

RECOMMANDATIONS

Planification, préparation à l'intervention et formation

L'actuelle *Loi sur la gestion des situations d'urgence* de l'Ontario oblige les municipalités et le gouvernement provincial à atteindre des niveaux essentiels de planification de situations d'urgence au plus tard le 31 décembre 2004, à rehausser les normes au plus tard le 31 décembre 2005 et à atteindre un niveau de planification approfondie au plus tard le 31 décembre 2006. Le Comité a été informé qu'il serait difficile d'atteindre ces objectifs sans l'appui des paliers de gouvernement supérieurs.

1. Le Comité recommande l'attribution de ressources suffisantes par tous les paliers de gouvernement pour assurer la réalisation des objectifs établis en matière de planification des situations d'urgence.

Le bureau central d'intervention d'urgence de l'Ontario sera au centre d'une réponse gérée à toute situation d'urgence à se produire en Ontario.

2. Le Comité recommande au gouvernement de faire en sorte que l'Ontario dispose d'un établissement d'avant-garde pour faciliter la gestion des mesures d'urgence et coordonner une intervention provinciale.

Les territoires non organisés ainsi que les communautés du Nord et les communautés éloignées ou rurales doivent tous faire face à des difficultés particulières lorsqu'ils entreprennent la planification des situations d'urgence au moyen de ressources limitées pour de vastes régions géographiques à faible densité. Ces communautés pourraient tirer profit d'une coordination, d'un appui et d'une formation en matière de gestion des mesures d'urgence, ainsi que l'a fait le centre de formation de la première nation crie de Moose, dont le travail a été décrit à l'intention du Comité.

3. Le Comité recommande au gouvernement d'établir clairement la responsabilité qui incombe à chaque ministère en matière de planification des situations d'urgence dans les territoires non organisés.

4. Le Comité recommande au gouvernement de tenir compte des besoins propres aux communautés du Nord et aux communautés éloignées ou rurales en matière de planification, de préparation et de formation relatives aux situations d'urgence, et d'examiner les modèles innovateurs qui sont susceptibles de mieux répondre aux besoins de ces communautés.

La gestion des mesures d'urgence et l'intervention d'urgence ne peuvent être efficaces sans la participation de secteurs clés, tant publics que privés. Ainsi que la crise du SRAS a permis de le constater, le secteur de la santé est un joueur clé et, pour cette raison, il devrait se trouver au premier rang de la planification des situations d'urgence. De même, le Comité s'est fait dire que les principaux

fournisseurs de services publics et de communication devraient prendre part à la planification des situations d'urgence.

5. Le Comité recommande au gouvernement d'exiger la participation des établissements de santé à la planification des situations d'urgence municipales et de désigner les hôpitaux à titre de services prioritaires dans les plans d'urgence municipaux pour assurer un accès prioritaire à un approvisionnement en eau, à du carburant et à des services de télécommunication en situation d'urgence.

6. Le Comité recommande la participation du secteur des services publics et de communication à la planification de même qu'aux exercices de situations d'urgence au niveau local, y compris à l'élaboration de procédures visant à établir l'ordre de priorité de la distribution de carburant aux ministères, aux ministères fédéraux, aux fournisseurs d'infrastructures de communication essentielles et autres en situation d'urgence.

Les questions d'élimination des déchets risquent d'aggraver les urgences ou de créer elles-mêmes des urgences — comme le serait l'élimination de carcasses d'animaux en cas d'éclosion de maladies chez les animaux ou l'élimination de biens endommagés à la suite d'un désastre naturel.

7. Le Comité recommande au gouvernement de cerner les problèmes d'élimination des déchets susceptibles de survenir dans le contexte d'urgences et de tenter de coordonner la planification et les mesures de redressement requises aux fins du traitement sécuritaire des déchets dans ces circonstances.

Il est absolument nécessaire d'offrir une formation régulière et pertinente et de tenir des exercices d'intervention coordonnée aux fins de la gestion des mesures d'urgence et d'une intervention efficaces.

8. Le Comité recommande au commissaire à la gestion des situations d'urgence (i) d'élaborer un ensemble de pratiques exemplaires pour la formation en matière de gestion des mesures d'urgence, et (ii) de mener des exercices de simulation de situations d'urgence provinciales.

Financer l'intervention d'urgence, et les coûts antérieurs et postérieurs à une situation d'urgence

La prestation rapide de services d'aide financière aux victimes d'un désastre constitue un élément important de l'aide dont les communautés qui ressentent les effets d'un désastre ont besoin pour entreprendre d'importants travaux de réparation, de restauration et de nettoyage.

9. Le Comité recommande au gouvernement d'établir un mécanisme permettant le versement rapide d'une aide financière partielle en cas de désastre, comme ce fut le cas à Peterborough après les inondations de 2004.

La prévention fait partie intégrante de la gestion des mesures d'urgence. Pour cette raison, toute situation d'urgence doit être suivie, notamment, d'une préparation en prévision de la prochaine situation d'urgence.

10. Le Comité recommande au gouvernement de faire en sorte qu'une partie des fonds consacrés à la reprise après désastre visent à améliorer les infrastructures de la communauté touchée de manière à aider celle-ci à prévenir ou à atténuer les effets d'une prochaine situation d'urgence à y survenir.

La question du partage des coûts entre les différents paliers de gouvernement a été qualifiée par certains témoins d'obstacle susceptible de ralentir l'intervention d'une municipalité et le rétablissement à la suite d'un désastre.

11. Le Comité recommande au gouvernement d'établir une méthode de résolution des conflits de partage des coûts entre les municipalités et les paliers de gouvernement supérieurs.

Questions de travail et d'emploi

Les situations d'urgence sont particulièrement stressantes tant pour les travailleurs que pour les employeurs lorsque le travail est interrompu temporairement ou compromis de toute autre manière par une situation d'urgence. Lorsqu'il y a déclaration de situation d'urgence sous le régime de la *Loi sur la gestion des situations d'urgence*, il est nécessaire d'assurer qu'une aide soit fournie tout en tenant compte (i) des normes législatives et contractuelles qui s'appliquent en matière d'emploi, de travail et de santé et sécurité au travail et (ii) des questions que soulève le *Code des droits de la personne*.

12. Le Comité recommande au gouvernement de tenter de faciliter l'élaboration de protocoles sous le régime desquels la direction et les employés peuvent faire face aux circonstances exceptionnelles qui découlent d'une situation d'urgence.

13. Le Comité recommande au gouvernement de revoir les lois sur le travail et l'emploi en vue d'assurer l'existence des outils d'intervention requis en situation d'urgence provinciale.

Pour prévenir la propagation de maladies transmissibles comme le SRAS et garantir une intervention adéquate par le système de santé publique, il faut maintenir une communication ouverte entre ceux qui sont au premier rang, les administrateurs d'hôpitaux et les représentants gouvernementaux. Le paragraphe 95(4) de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé* protège les employés qui font état de cas de maladies transmissibles et à déclaration obligatoire, mais il ne protège pas, par exemple, les individus qui expriment des inquiétudes à l'égard de la manière dont une maladie est traitée par le système de santé publique.

14. Le Comité recommande au gouvernement de protéger les employés qui, de bonne foi, expriment des inquiétudes au sujet de la santé

publique et d'autres risques de situations d'urgence, en codifiant leur droit à une protection.

Questions médicales et de santé

Au cours des délibérations du Comité, le gouvernement a proposé des modifications à la *Loi sur la protection et la promotion de la santé.* Plus tard cette année, la Commission indépendante chargée d'enquêter sur l'introduction et la propagation du SRAS (la Commission Campbell) formulera des recommandations sur les changements de nature législative qui devraient permettre de faire face à des éclosions de maladies infectieuses, entre autres choses. Les commentaires du Comité font suite à d'autres questions médicales et de santé qui ont été portées à son attention.

15. Le Comité recommande au gouvernement d'incorporer les progrès technologiques récents dans son infrastructure de communications pour utilisation par les professionnels de la santé en situation d'urgence et d'encourager la prise d'autres mesures visant à faciliter la communication d'information relative à un désastre médical imminent.

16. Le Comité recommande que les travailleurs de la santé disposent de vêtements et d'un équipement de sécurité suffisants ainsi que de la formation dont ils ont besoin pour intervenir en situation d'urgence.

Questions d'hygiène vétérinaire

Les événements récents entourant la maladie de la vache folle et la grippe aviaire ont fait ressortir la nécessité de planifier une intervention provinciale concertée sur les questions d'hygiène vétérinaire. Contrairement à d'autres provinces, l'Ontario ne dispose d'aucune loi traitant exhaustivement des questions d'hygiène vétérinaire.

17. Le Comité recommande au gouvernement d'adopter une législation sur l'hygiène vétérinaire dont l'objet ferait pendant à celui de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé.* Cette législation devrait prévoir, entre autres choses, (i) le pouvoir de restreindre le déplacement d'animaux pour prévenir la propagation de maladies contagieuses et de bloquer la frontière provinciale; (ii) une stratégie de biosécurité pour les animaux d'élevage, la volaille et les produits à base de viande, et (iii) un cadre d'établissement d'un réseau de vétérinaires d'urgence en Ontario.

18. Le Comité recommande la création d'un poste indépendant de vétérinaire hygiéniste en chef. Le titulaire du poste en question doit être compétent en matière d'hygiène vétérinaire dans la province.

19. Le Comité recommande au gouvernement d'examiner la nécessité d'établir un laboratoire provincial d'hygiène vétérinaire doté d'une capacité de niveau 3.

Questions de transport

Assurer le transport sécuritaire et efficace des marchandises et des personnes en Ontario en situation d'urgence nécessitera un effort concerté des différents intervenants du secteur du transport.

20. Le Comité recommande au gouvernement d'élaborer un plan détaillé de gestion des transports pour assurer le déplacement des personnes, des marchandises et des services en situation d'urgence provinciale.

Communications

Les communications entre le gouvernement, les intervenants en cas d'urgence et les Ontariens sont essentielles à la gestion efficace des mesures d'urgence.

21. Le Comité recommande au gouvernement de prendre les mesures requises pour permettre au service de diffusion et d'enregistrement des débats de l'Assemblée législative de l'Ontario de transmettre des messages et de l'information en situation d'urgence provinciale.

22. Le Comité recommande de tirer profit des innovations réalisées dans les technologies des communications dans la gestion des mesures d'urgence.

TÉMOINS ET MÉMOIRES

Le Comité est reconnaissant à tous les groupes, ministères et autres organismes publics ainsi qu'aux personnes qui sont venus témoigner ou ont envoyé des observations par écrit.

Certains dont les noms paraissent ci-dessous ont demandé à faire une présentation au Comité ou lui ont envoyé leurs observations de leur propre chef. Tous ceux qui ont demandé à paraître devant le comité ont été invités à le faire, et le Comité tient à souligner qu'il apprécie la participation de tous ceux qui l'ont fait de leur propre volonté.

Ministères, organismes et fonctionnaires de l'Ontario

Les ministères et autres organismes publics qui se sont présentés devant le Comité pendant les séances sont énumérés avec les noms des personnes qui les ont représentés (la plupart des présentations orales étaient accompagnées de documents écrits, ou les documents ont suivi).

De plus, tous les ministères mentionnés ont fourni une réponse écrite décrivant les pouvoirs en cas d'urgence prévus par la législation pour chacun d'entre eux, à la demande du Comité.

Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
M^me^ Mary O'Donoghue

Bureau du commissaire des incendies
M. Doug Crawford
M. Barry McKinnon

Cabinet du premier ministre, l'hon. Dalton McGuinty

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
M. Don Taylor
D^r^ Maurice Bitran

Ministère de l'Énergie
M^me^ Rosalyn Lawrence
M. Paul Murphy

Ministère de l'Environnement
M. Michael Williams
M. Gary Zikovitz

Ministère de la Culture

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée
D^r^ Sheela Basrur
M^me^ Allison Stuart

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels / Gestion des situations d'urgence Ontario

D[r] James Young
M. Jay Lipman
M. Neil McKerrell
M[me] Monique Guibert

Ministère des Affaires municipales et du Logement

M[me] Diana Jardine

Ministère des Finances

Ministère des Ressources naturelles

M. Jack McFadden

Ministère des Services sociaux et communautaires

Ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises

Ministère des Transports

M. Malcolm MacLean

Ministère du Développement du Nord et des Mines

Ministère du Développement économique et Commerce

Ministère du Procureur général

M. John Twohig
M. Graham Boswell

Ministère du Travail

M. John Vander Doelen
M[me] Marcelle Crouse

Police provinciale de l'Ontario

M. Maurice Pilon

Secrétariat du Conseil de gestion

M. Malcolm Smeaton
M[me] Patricia Powell

Municipalités, organisations, individus et autres administrations

Tous les organismes suivis de noms d'intervenants ont paru devant le Comité ou ont participé à une téléconférence.

Les personnes qui sont venues faire une présentation devant le Comité à titre individuel sont dénotées par un astérisque. La plupart des présentations orales étaient accompagnées de documents écrits, ou les documents ont suivi.

Les autres mentionnés dans la liste ont fait leurs observations par écrit seulement.

Alberta, Gestion des mesures d'urgence
M.Dave Redman

ARCH—A Legal Resource Centre for Persons with Disabilities

Association canadienne des chaînes de pharmacies

Association canadienne des libertés civiles
M. Alan Borovoy

Association des banquiers canadiens
M. Rex Pattison
M. Ron Baird

Association des chefs de police de l'Ontario
M. Greg Stasyna

Association des hôpitaux de l'Ontario
M^me^ Janet Beed
M. Barry Monaghan

Association des infirmières et infirmiers autorisés de l'Ontario
M^me^ Doris Grinspun

Autorité aéroportuaire du Grand Toronto
M. Keith Medenblik
M. Scott Smith
M. Jim Bertram

Bell Canada
M^me^ Kelly McDougald
M. Claude Elliott

Birznieks, M^me^ Teresa

Bureau d'assurance du Canada
M. Mark Yakabuski

California Office of Homeland Security
M. David Zocchetti

Centre canadien pour la protection civile (CEEP)
M. Adrian Gordon

Chicken Farmers of Ontario
M. William Bearss
M. Chris Vanderkooy

Clement, M. Tony*—Ancien ministre de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario

Coalition of Muslim Organizations of Canada
M. Irfan Syed

Collenette, l'hon. David*—Ancien ministre de la Défense nationale et ancien ministre des Transports

Commission canadienne de sûreté nucléaire
M. André Régimbald
M. Michael Callighen

Conseil provincial des femmes de l'Ontario

Croix-Rouge canadienne, région de l'Ontario
M. Gordon Moore
M. Steve Armstrong

Dairy Farmers of Ontario
M. Gordon Coukell
M. Robert Bishop

Electricity Distributors Association

Enbridge Inc
M. William Bishop

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
M^me^ Judith Andrew
M. Bruce Power
M. Frank Saunders

Gendarmerie royale du Canada
M. Marty Van Doren

Institut de radioprotection du Canada
D^r^ Fergal Nolan
D^r^ Reza Moridi

Kollek, D^r^ Daniel—Professeur agrégé, médecine d'urgence, McMaster University

Low, D^r^ Donald—Microbiologiste en chef, Mt Sinai Hospital, professeur de médecine de laboratoire et de biopathologie, University of Toronto*

Municipalité régionale de Halton

Municipalité régionale de York

National Emergency Management Association Conference, New York, sept. 2004

Ontario Association of Fire Chiefs
M. Rob Browning

Ontario Association of Medical Radiation Technologists

Ontario Medical Association

Ontario Paramedic Association
M. Robert Burgess

Ontario Trucking Association
M. David Bradley
M. Barrie Montague

Ontario Volunteer Emergency Response Team (OVERT)
M. Shane Harbinson
M. Steve Rowland

OPSEU—Syndicat des employé-e-s de la fonction publique de l'Ontario
M^me^ Leah Casselman
M. Tim Hadwen

Organisation des mesures d'urgence de la Nouvelle-Écosse
M. Mike Lester

Pacific Security Expo—Oakland, California, Octobre 2004

Police Association of Ontario
M. Bruce Miller

Poultry Industry Council
M^me^ Deborah Whale

Poultry Industry Council et **ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario** conférence sur la grippe aviaire

Première nation crie de Moose
M. Doug Cheechoo
Chef Norm Hardisty fils

Public Protection Action Committee / Global Warming Prevention Technologies Inc
M. Ian Hood
M. Steve Poulos

Québec—ministère de la Sécurité publique
M. Luc Crépeault
M. Denis Racicot

M^me^ Lise Asselin
M. Georges Beauchemin

SCFP—Syndicat canadien de la fonction publique
M^me^ Risa Tancer

Smit, D^r^ Barry*—Chaire de recherche du Canada en changement de l'environnement, Guelph

Spécialistes de la gestion des crises
M. Alan Bell
M. Brian Hay

UIES—Union internationale des employés et employées de Service Canada
M^me^ Marcelle Goldenberg

Ville d'Ottawa
M. John Ash

Ville de Guelph

Ville de Peterborough
M. Lee Grant

Ville de Sarnia
M. Terry McCallum
M. Cal Gardner

Ville de Toronto
M. Peter Macintyre
M. Warren Leonard
D^r^ Bonnie Henry

Ville de Vaughan

Ville de Windsor et comté de Essex
M. John Skorobohacz

Walsh, M. Gary Robert—Ancien employé du service d'ambulance du Grand Toronto